**HJ SHARIFF BAHAMAN & YANG LAIN** A

**lwn.**

**DATUK BANDAR KUALA LUMPUR**

MAHKAMAH TINGGI MALAYA, KUALA LUMPUR B
MOHD ZAWAWI SALLEH H
[SEMAKAN KEHAKIMAN NO: R2(R4)-25-146-2009]
21 MEI 2010

***UNDANG-UNDANG PENTADBIRAN:*** *Semakan kehakiman - Certiorari - Permohonan untuk membatalkan keputusan responden yang mengeluarkan notis menurut Peraturan-Peraturan Perlu (Pembersihan Setinggan-Setinggan) 1969 terhadap pemohon-pemohon untuk mengosongkan rumah-rumah mereka - Sama ada notis tersebut tidak sah - Sama ada responden boleh menggunapakai Peraturan 10 Peraturan tersebut - Pentafsiran Peraturan 10 - Kepentingan awam - Sama ada permohonan semakan tidak bermerit* C D

***KERAJAAN TEMPATAN:*** *Setinggan - Pembersihan - Semakan kehakiman - Certiorari - Permohonan untuk membatalkan keputusan responden yang mengeluarkan notis menurut Peraturan-Peraturan Perlu (Pembersihan Setinggan-Setinggan) 1969 terhadap pemohon-pemohon untuk mengosongkan rumah-rumah mereka - Sama ada notis tersebut tidak sah - Sama ada responden boleh menggunapakai Peraturan 10 Peraturan tersebut - Pentafsiran Peraturan 10 - Kepentingan awam - Sama ada permohonan semakan tidak bermerit* E F

Ini adalah permohonan untuk semakan kehakiman oleh pemohon-pemohon untuk mendapatkan, antara lain, suatu perintah *certiorari* untuk membatalkan keputusan responden yang mengeluarkan notis menurut Peraturan-Peraturan Perlu (Pembersihan Setinggan-Setinggan) 1969 ('Peraturan tersebut') untuk mengosongkan dan merobohkan rumah-rumah dan bangunan-bangunan mereka di Kampung Wira Jaya. Pemohon-pemohon menghujah bahawa keputusan untuk mengeluarkan notis tersebut adalah tidak teratur dan/atau tidak sah kerana tanah yang menjadi persoalan dalam kes ini bukanlah Tanah Negeri tetapi tanah yang diberi milik. Oleh itu, responden adalah pemilik berdaftar dan tuan punya tanah tersebut dan sebagai Datuk Bandar, mempunyai entiti undang-undang tersendiri dan berbeza dengan pihak berkuasa tempatan yang boleh menggunapakai Peraturan 10 Peraturan tersebut ('Peraturan 10'). Dengan perkataan lain, adalah dihujahkan bahawa responden G H I

dalam kapasiti sebagai Datuk Bandar tidak boleh di satu pihak sebagai pemilik tanah persendirian menggunapakai Peraturan 10 dan di satu pihak lain juga menggunapakai Peraturan 10 dalam kapasiti sebagai pihak berkuasa tempatan.

**Diputuskan (menolak permohonan):**

**(1)** Hujahan pemohon-pemohon, jika diteliti peruntukan-peruntukan yang terlibat, tidak mempunyai merit. Mahkamah ini tidak dapat menghayati hujahan bahawa terdapat perbezaan personaliti atau entiti undang-undang antara responden dan pihak berkuasa tempatan sejauh mengenai pelaksanaan fungsi-fungsi di bawah Peraturan 10. Pesuruhjaya Ibu Kota 1960, iaitu Datuk Bandar Kuala Lumpur, ialah suatu pihak berkuasa tempatan bagi tujuan Peraturan tersebut. Adalah tidak munasabah untuk diterima hujahan bahawa responden sebagai pihak berkuasa tempatan boleh menggunapakai Peraturan 10 untuk mengambil tindakan bagi merobohkan pondok-pondok setinggan atau mengeluarkan mana-mana orang atau hartalih dari mana-mana pondok setinggan atau memasuki mana-mana pondok atas persendirian kepunyaan orang lain tetapi tidak boleh berbuat perkara yang sama di atas tanah kepunyaannya sendiri. Pentafsiran sedemikian meletakkan suatu halangan yang tidak terdapat secara nyata atau secara implikasi yang munasabah boleh dibuat dari Peraturan 10 itu sendiri. *Tenaga Nasional Bhd v. Calsonic Compressor (Malaysia) Sdn Bhd* (diikuti). (perenggan 10 & 11)

**(2)** Pada pandangan mahkamah peruntukan Peraturan 10 adalah jelas. Jika responden berpendapat "it is expedient and necessary to do so having regard to the public interest then notwithstanding regs. 6 and 7", responden boleh mengambil tindakan-tindakan yang dinyatakan dalam perenggan (a), (b) dan (c) Peraturan 10. *Datuk Bandar Majlis Bandaraya Shah Alam & Anor v. Yusuf Awang & Ors* (diikuti). (perenggan 12)

**(3)** Berkenaan dengan kepentingan awam, dari afidavit yang difailkan adalah jelas bahawa tanah tersebut dikehendaki untuk tujuan pembinaan 440 unit apartmen kos rendah untuk memindahkan keluarga-keluarga setinggan sekitar Bandaraya Kuala Lumpur. Pendudukan pemohon-pemohon atas tanah tersebut akan menafikan keluarga-keluarga setinggan dari mendapat tempat tinggal atau perumahan yang lebih selesa.

Pemohon-pemohon sendiri tidak akan dibiarkan tanpa tempat tinggal kerana mereka akan dipindahkan rumah ke Projek Perumahan Rakyat Sri Cempaka. Walau bagaimanapun, pemohon-pemohon enggan berpindah atas pelbagai alasan. Pertimbangan kepentingan awam adalah suatu faktor yang perlu diambilkira bagi memutuskan sama ada perintah *certiorari* wajar diberikan. *Shamsuddin Che Mat & Ors v. Datuk Bandar Kuala Lumpur* (diikuti). (perenggan 13 & 14)

**(4)** Berdasarkan alasan-alasan di atas, responden berhak untuk mengeluarkan notis bertarikh 23 Mac 2009 untuk memusnahkan pondok-pondok setinggan atas tanah tersebut menurut Peraturan 10. Oleh itu, permohonan semakan ini tidak bermerit. (perenggan 15)

**Kes-kes yang dirujuk:**

*Datuk Bandar Majlis Bandaraya Shah Alam & Anor v. Yusuf Awang & Ors* [2007] 4 CLJ 253 CA ***(diikuti)***

*Muhammad Saleh Hashim & Ors v. Percon Corp Sdn Bhd* [2003] 6 MLJ 483 ***(dirujuk)***

*Shamsuddin Che Mat & Ors v. Datuk Bandar Kuala Lumpur* [2007] 4 MLJ 177 ***(diikuti)***

*Tenaga Nasional Bhd v. Calsonic Compressor (Malaysia) Sdn Bhd* [2009] 9 CLJ 699 HC ***(diikuti)***

**Perundangan yang dirujuk:**

Essential (Clearance of Squatters) Regulations 1969, regs. 2, 6, 7, 8, 9, 10

*Bagi pihak pemohon-pemohon - Ranjit Singh (James Khong & E Wong bersamanya); T/n James Khong*

*Bagi pihak responden - B Thangaraj; T/n Thangaraj & Assoc*

*Dilaporkan oleh Suresh Nathan*

## PENGHAKIMAN

**Mohd Zawawi Salleh H:**

### Permohonan

**[1]** Ini adalah permohonan untuk semakan kehakiman oleh pemohon-pemohon untuk mendapatkan perintah-perintah yang berikut:

(a) suatu perintah *certiorari* untuk membatalkan keputusan responden yang mengeluarkan notis bertarikh 23 Mac 2009 menurut Peraturan-Peraturan Perlu (Pembersihan Setinggan-Setinggan) 1969;

(b) suatu perintah untuk membatalkan keputusan responden yang memerintahkan pemohon-pemohon untuk mengosongkan dan merobohkan rumah-rumah dan bangunan-bangunan mereka di Kampung Wira Jaya;

(c) suatu perintah *certiorari* untuk membatalkan keputusan responden yang memaksa pemohon-pemohon untuk berpindah dari Kampung Wira Jaya;

(d) suatu interim penggantungan penguatkuasaan Program Pembersihan Setinggan Wilayah Persekutuan di Kampung Wira Jaya atas Lot No. 25580 Mukim Setapak dan/atau di Jalan Genting Kelang, Kuala Lumpur sementara pelupusan akhir perkara ini;

(e) semua arahan dan perintah yang perlu dan sampingan;

(f) kos permohonan ini dijadikan kos dalam kausa.

**Latar Belakang Kes**

**[2]** Bagi memahami kontroversi isu-isu yang berbangkit dalam permohonan ini, latar belakang kes yang membawa kepada permohonan semakan ini perlu dinyatakan secara ringkas seperti berikut:

(a) Pemohon-pemohon adalah penduduk setinggan di Kampung Wira Jaya yang terlibat dengan Program Pembersihan Setinggan Wilayah Persekutuan. Tujuan Program ini ialah untuk memastikan bahawa segala masalah setinggan di Kuala Lumpur dapat diatasi dan setinggan-setinggan dipindahkan ke Projek Perumahan Rakyat ("PPR") yang dibina oleh Kerajaan.

(b) Pondok-pondok setinggan adalah dibina oleh pemohon-pemohon atas Lot No. 25580 No. Hakmilik PN 29081 Mukim Setapak, Daerah Kuala Lumpur ("tanah tersebut") dan mempunyai syarat nyata yang diendorskan seperti berikut:

> Tanah ini hendaklah digunakan hanya untuk perumahan awam sahaja (Penempatan Setinggan).

(c) Pondok-pondok setinggan yang didiami oleh pemohon-pemohon adalah struktur-struktur yang dibina tanpa sebarang kelulusan pelan oleh pihak responden. Oleh itu, struktur yang didiami oleh pemohon-pemohon tersebut adalah struktur-struktur yang tidak sah dan melanggari peruntukan undang-undang yang sedia ada.

(d) Bagi membolehkan projek pembinaan perumahan awam dimulakan, pemohon-pemohon perlu dikeluarkan dari tanah tersebut. Pemohon-pemohon telah ditawarkan untuk berpindah ke PPR Seri Cempaka dimana sewa yang perlu dibayar ialah RM124 sebulan. Selain daripada rumah pangsa kos rendah, bayaran saguhati sejumlah RM1,000 juga akan dibayar secara ehsan kepada setiap keluarga setinggan bagi tujuan pembayaran deposit dan lain-lain kos yang terlibat.

(e) Rancangan perumahan yang dicadangkan di atas tanah tersebut ialah Projek Perumahan Rakyat dengan pembinaan dua blok rumah pangsa kos rendah yang berikut:

(i) Blok A (220 unit) 15 tingkat; dan

(ii) Blok B (220 unit) 15 tingkat.

Jumlah unit : 440 unit

(f) Pemohon-pemohon enggan menerima tawaran untuk berpindah ke Projek Perumahan Rakyat Sri Cempaka walaupun beberapa tarikh akhir telah diberikan untuk mereka berbuat demikian.

(g) Pada 23 Mac 2009, responden telah mengeluarkan kepada Pemohon-pemohon Notis di bawah Peraturan-Peraturan Perlu (Pembersihan Setinggan-Setinggan) 1969 untuk mengosongkan dan merobohkan semua pondok setinggan dan struktur-struktur tidak sah tersebut dalam tempoh 14 hari dari tarikh penerimaan notis tersebut.

(h) Pemohon-pemohon telah memfailkan permohonan semakan kehakiman ini dan memohon agar perintah-perintah seperti yang dinyatakan di perenggan [1] diatas diberikan kepada mereka.

A **Hujahan Pemohon-Pemohon**

**[3]** Semasa pendengaran substantif pemohon semakan ini, peguamcara bijaksana pemohon-pemohon hanya mengemukakan satu hujah untuk menunjukkan bahawa responden telah bertindak
B tanpa atau berada di luar bidang kuasa. Hujah beliau ialah bahawa keputusan responden untuk mengeluarkan notis bertarikh 23 Mac 2009 menurut Peraturan-Peraturan Perlu (Pembersihan Setinggan-Setinggan) 1969 adalah tidak teratur dan/atau tidak sah kerana tanah yang menjadi persoalan dalam kes ini bukanlah Tanah Negeri
C tetapi tanah yang diberi milik (alienated land). Oleh itu, responden adalah pemilik berdaftar dan tuan punya tanah tersebut. Responden ialah Datuk Bandar yang mempunyai entiti undang-undang tersendiri (lihat kes *Muhammad Saleh bin Hashim & Ors v. Percon Corp. Sdn Bhd* [2003] 6 MLJ 483) dan berbeza dengan
D pihak berkuasa tempatan yang boleh menggunapakai (invoke) peraturan 10. Dengan perkataan lain, adalah dihujahkan bahawa responden dalam kapasiti sebagai Datuk Bandar tidak boleh di satu pihak sebagai pemilik tanah persendirian (private land) menggunapakai peraturan 10 dan disatu pihak lain juga
E menggunapakai peraturan 10 dalam kapasiti sebagai pihak berkuasa tempatan.

**[4]** Menurut peguamcara bijaksana pemohon-pemohon, notis bertarikh 23 Mac 2009 tidak menyatakan di bawah peraturan
F mana, Peraturan-Peraturan Perlu (Pembersihan Setinggan-Setinggan) 1969, dikeluarkan. Dalam hal sedemikian, adalah perlu peraturan-peraturan di bawah Bahagian II dan Bahagian III diteliti.

**[5]** Bahagian II tidak terpakai kepada tanah persendirian. Ia memberi kuasa kepada pihak berkuasa tempatan untuk meroboh
G mana-mana pondok setinggan, mengeluarkan mana-mana orang dari Tanah Negeri, tanah rizab dan tanah lombong. Pihak berkuasa tempatan diberi kebebasan untuk melaksanakan fungsi-fungsinya dibawah Bahagian II ini.

H **[6]** Bahagian III pula adalah berkenaan dengan tanah persendirian. Peraturan 6 memperuntukkan bahawa tuanpunya tanah persendirian hendaklah merobohkan pondok-pondok setinggan apabila menerima notis di bawah peraturan ini daripada pihak berkuasa tempatan. Adalah tidak munasabah untuk dikatakan
I bahawa responden, sebagai tuanpunya tanah persendirian, dibolehkan untuk mengeluarkan notis kepada dirinya sendiri.

Peraturan 7 pula memperuntukkan bahawa dalam keadaan di mana tuanpunya adalah tidak berupaya untuk memenuhi kehendak-kehendak di bawah Peraturan 6, dia hendaklah meminta pihak berkuasa tempatan untuk melaksanakan kehendak-kehendak notis tersebut. Oleh itu, peraturan 7 tidak terpakai dalam kes ini. Begitu juga dengan peraturan-peraturan 8 dan 9.

**[7]** Peraturan yang tinggal yang boleh digunapakai oleh responden ialah peraturan 10. Walau bagaimanapun, peraturan 10 secara jelas memberikan kuasa hanya kepada pihak berkuasa tempatan dan bukannya kepada responden sebagai Datuk Bandar untuk mengambil tindakan. Peraturan 10 ialah seperti berikut:

> 10(1) If in the opinion of a local authority it is expedient and necessary to do so having regard to the public interest then notwithstanding regulations 6 and 7, the local authority, its agents or servants may, after giving 7 days notice in writing to the occupier:
>
> (a) enter by day or by night any private land for the purpose of summarily demolishing any squatter hut;
>
> (b) remove any person or movable property in any squatter hut; and
>
> (c) summarily demolish any squatter hut on the land.

**[8]** Peguamcara bijaksana pemohon-pemohon seterusnya membawa hujah bahawa adalah jelas bahawa peraturan-peraturan 6, 7, 8 dan 9 membezakan personaliti atau entiti undang-undang antara tuanpunya/pemilik dan pihak berkuasa tempatan. Jika perbezaan tersebut tidak dibuat, dihujahkan, ia akan menghilangkan atau mengenepikan perbezaan personaliti atau entiti undang-undang yang terdapat dalam peraturan-peraturan 6, 7, 8 dan 9 antara tuanpunya dan pihak berkuasa tempatan.

**[9]** Berdasarkan hujah di atas, peguamcara bijaksana pemohon-pemohon menyatakan bahawa tindakan responden mengeluarkan notis bertarikh 3 Mac 2009 adalah melampaui bidangkuasa (*ultravires*) peruntukan-peruntukan Peraturan-Peraturan Perlu (Pembersihan Setinggan-Setinggan) 1969.

## Keputusan Mahkamah

**[10]** Sepintas lalu, hujahan peguamcara bijaksana pemohon-pemohon agak menarik. Walau bagaimanapun, jika diteliti peruntukan-peruntukan yang terlibat, hujahan tersebut tidak mempunyai merit. Mahkamah ini tidak dapat menghayati hujahan bahawa terdapat perbezaan personaliti atau entiti undang-undang antara responden dan pihak berkuasa tempatan sejauh mengenai pelaksanaan fungsi-fungsi di bawah peraturan 10. Pesuruhjaya Ibu Kota 1960, iaitu Datuk Bandar Kuala Lumpur, ialah suatu pihak berkuasa tempatan bagi tujuan Peraturan-Peraturan Perlu (Pembersihan Setinggan-Setinggan) 1969. (Lihat Perintah di bawah peraturan 2, Peraturan-Peraturan Perlu (Pembersihan Setinggan-Setinggan) 1969, P.U. (A) 396 Tahun 1969).

**[11]** Adalah tidak munasabah untuk diterima hujahan bahawa responden sebagai pihak berkuasa tempatan boleh menggunapakai peraturan 10 untuk mengambil tindakan bagi merobohkan pondok-pondok setinggan atau mengeluarkan mana-mana orang atau hartalih dari mana-mana pondok setinggan atau memasuki mana-mana pondok atas tanah persendirian kepunyaan orang lain tetapi tidak boleh berbuat perkara yang sama di atas tanah kepunyaannya sendiri. Pentafsiran sedemikian meletakkan suatu halangan yang tidak terdapat secara nyata atau secara implikasi yang munasabah boleh dibuat dari peraturan 10 itu sendiri. Dalam kes *Tenaga Nasional Bhd v. Calsonic Compressor (Malaysia) Sdn Bhd* [2009] 9 CLJ 699, saya telah berpeluang mengatakan:

> [24] The court may consider various aspects of the statute in attempting to determine legislative intent. The court must first look at the intent as expressed in the language of the statute. When the language is plain and unambiguous, a court is bound to implement the express intent. Ordinary words are to be given their ordinary meaning without adding something that is not readily found in the statute or eliminating which is readily found therein. (See, *inter alia*, *Majlis Peguam Malaysia & Ors v. Joseph Au Kong Weng* [1993] 2 CLJ 417; *Cheatley v. The Queen* [1972] 127 CLR 291, *AG (Canada) v. Hallet & Carey Ltd* [1952] AC 427; *Bank of New Zealand v. Cermac Modular Industries Ltd* [1972] NZLR 661 and *Farrel v. Alexander* [1977] AC 59)

**[12]** Pada pandangan mahkamah peruntukan peraturan 10 adalah jelas. Jika responden berpendapat: "it is expedient and necessary to do so having regard to the public interest then notwithstanding

regs. 6 and 7," responden boleh mengambil tindakan-tindakan yang dinyatakan dalam perenggan (a), (b) dan (c) peraturan tersebut. Dalam kes *Datuk Bandar Majlis Bandaraya Shah Alam & Anor v. Yusuf Awang & Ors* [2007] 4 CLJ 253, (Mahkamah Rayuan), Mohd Ghazali HMR (sebagaimana beliau ketika itu) berkata di halaman 274:

> [17] It is our view that under the circumstances of this instant appeal, all the second appellant need to do so is, once it is of the opinion that it is expedient and necessary after taking into account the public interest to demolish any squatter hut as defined under reg 3 of the said Regulations situated on the said property, to give seven days notice to the respondents and at the end of that period, enter on the said property for the purpose of demolishing the squatter huts …

**[13]** Apakah kepentingan awam (public interest) yang perlu diberi pertimbangan oleh responden dalam kes ini. Dari afidavit yang difailkan adalah jelas bahawa tanah tersebut dikehendaki untuk tujuan pembinaan 440 unit apartmen kos rendah untuk memindahkan keluarga-keluarga setinggan sekitar Bandaraya Kuala Lumpur. Pendudukan pemohon-pemohon atas tanah tersebut akan menafikan keluarga- keluarga setinggan dari mendapat tempat tinggal atau perumahan yang lebih selesa. Pemohon-pemohon sendiri tidak akan dibiarkan tanpa tempat tinggal kerana mereka akan dipindahkan rumah ke Projek Perumahan Rakyat Sri Cempaka. Walau bagaimanpun, pemohon-pemohon enggan berpindah atas pelbagai alasan.

**[14]** Pertimbangan kepentingan awam adalah suatu faktor yang perlu diambilkira bagi memutuskan samada perintah *certiorari* wajar diberikan atau tidak. Dalam kes *Shamsuddin bin Che Mat & Ors v. Datuk Bandar Kuala Lumpur* [2007] 4 MLJ 177, mahkamah menyatakan di halaman 192:

> *Certiorari* is an equitable remedy. I must make a note here to consider the noble act by the government, who had award a contract on prime land to build low costs houses for the sole purpose of relocating squatters. The applicants conduct had severely delayed the project to build 948 low costs houses. The applicants are also not left in a lurch. Proper housing arrangement had been made to relocate them. For these reasons the motion by the applicants is hereby dismissed with costs.

A

## Kesimpulan

**[15]** Berdasarkan alasan-alasan di atas, mahkamah memutuskan bahawa responden berhak untuk mengeluarkan notis bertarikh 23 Mac 2009 untuk memusnahkan pondok-pondok setinggan atas tanah tersebut menurut peraturan 10 Peraturan-Peraturan Perlu (Pembersihan Setinggan-Setinggan) 1969. Oleh itu, permohonan semakan ini tidak bermerit dan ditolak. Tiada perintah mengenai kos.

B

C

D

E

F

G

H

I